Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-02 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1470 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2015

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken van 16 maart 2015.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-21501-02-1470
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

VERSLAG RBZ VAN 16 MAART 2015

Afrika

De Raad voerde een breed debat over Afrika, dat deze maand als «thema van de maand» op de agenda stond. De discussie over de relatie tussen de EU en Afrika liep langs de lijnen van vrede, veiligheid, duurzame groei en ontwikkeling. Nederland pleitte voor een paradigmaverschuiving in de wijze waarop de EU met Afrikaanse landen omgaat. Mede vanuit de focus op gemeenschappelijke belangen dienen de EU en Afrika meer als gelijkwaardige partners samen te werken. Dit vraagt om een flexibeler en gedifferentieerder EU-optreden op de terreinen van veiligheid, ontwikkeling en *governance*. Dit kreeg bijval van meerdere ministers. HV Mogherini voegde toe dat dit eveneens zichtbaar tot uiting moet worden gebracht richting de Afrikaanse partners.

Diverse lidstaten herhaalden de wens om de problematiek geïntegreerd te benaderen. Nederland wees er tevens op dat vredesprocessen langdurige processen zijn en dat de EU er op moet letten om op consistente wijze bij alle fases betrokken te blijven, van crisissituatie tot wederopbouw. Mali en het bredere Sahelvraagstuk waren hier een goed voorbeeld van. Meerdere ministers wezen op de beperkte financiële middelen die de EU ter beschikking heeft om bij te dragen aan vrede en veiligheid in Afrika. De interne verdeeldheid over de wijze waarop deze worden ingezet, moet zoveel mogelijkworden voorkomen.

Nederland pleitte voor aandacht voor het creëren van werkgelegenheid, mede om terrorisme en radicalisering tegen te gaan. Om dit te bereiken is de synergie tussen de hulp en handelsagenda van groot belang. Op basis van de discussie in de Raad concludeerde HV Mogherini dat de EU steun moet geven aan de Afrikaanse capaciteitsopbouw. Naast het ondersteunen van de jeugd, d.m.v. werkgelegenheid en scholing, sprak de Raad over versterking van de positie van vrouwen in Afrika.

Door meerdere ministers werd benadrukt dat de EU sterker staat als de activiteiten van EU en lidstaten gecoördineerd zijn en elkaar versterken. Naast de geïnstitutionaliseerde samenwerking voor de klimaatonderhandelingen en de post 2015 agenda zal de samenwerking verbreed moeten worden naar andere onderwerpen van gezamenlijk belang. De HV riep op om bijvoorbeeld op het gebied van contraterrorisme en migratie meer samen op te trekken. De ministers onderschreven tot slot de noodzaak om beter samen te werken met China en andere BRICs t.a.v. Afrika, vanuit gedeelde belangen ten aanzien van stabiliteit, investeringen en handel.

Na deze brede discussie over de relatie tussen de EU en Afrika werd stil gestaan bij specifieke ontwikkelingen in de Sahel, in het bijzonder in Mali, de ontwikkelingen in Nigeria, de Golf van Guinee, Ebola en Burundi. Mede op initiatief van Nederland heeft de Raad conclusies aangenomen over Mali. Hierin veroordeelde de Raad de recente aanslagen en riep op tot actieve EU-diplomatie ter ondersteuning van het vredesproces in Mali.

Libië

In vervolg op de informele bijeenkomst van de Raad Buitenlandse Zaken («Gymnich») op 6 en 7 maart jl. en mede in het licht van de ontwikkelingen ten aanzien van de vredesonderhandelingen onder aanvoering van VN speciaal vertegenwoordiger León heeft de Raad wederom gesproken over de situatie in Libië. De ministers verwelkomden het positieve bericht dat alle partijen hebben toegezegd aan de voorgenomen vervolgonderhandelingen op 19 maart in Rabat deel te nemen.

De discussie spitste zich toe op de wijze waarop de EU ondersteuning kan bieden aan het vredesproces onder leiding van León. Indien León er in zou slagen een eenheidsregering en een staakt-het-vuren tot stand te brengen, zal de EU moeten bezien op welke wijze invulling wordt gegeven aan de verbetering van de humanitaire, economische en veiligheidssituatie ter ondersteuning van de eenheidsregering. Gezien de urgentie en de wens snel in te kunnen spelen op de ontwikkelingen en klaar te staan met concrete ondersteuning zodra León een positief onderhandelingsresultaat bereikt, is de HV verzocht zo spoedig mogelijk concrete beleidsopties aan de Raad voor te leggen. Indien mogelijk zou dit reeds tijdens de RBZ van april a.s. moeten geschieden.

Binnen de uit te werken opties zal ook inzet van één of meerdere instrumenten uit het Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) meegewogen worden. Hierbij valt onder meer te denken aan monitoring van een staakt-het-vuren, van de naleving van het wapenembargo of verificatie van oliesmokkel. De bescherming van kritieke infrastructuur of grenscontrole kunnen ook aan de orde komen. De precieze opties moeten nog worden uitgewerkt. Op Nederlands initiatief wordt daarbij ingezet op inbedding van de beleidsopties een brede en geïntegreerde strategie, die rekening houdt met de regionale context en sleutelpartners. De ministers waren het erover eens dat de EU een ondersteunende rol moet spelen die aansluit op het VN-geleide proces.

Naast steun aan een mogelijke eenheidsregering is ook gesproken over het handhaven van druk op de diverse partijen, onder meer door overname van de criteria uit VN-Veiligheidsraadresolutie 2174. Hierdoor wordt het mogelijk om sancties in te stellen tegen individuen die dit proces proberen te saboteren of bijdragen aan instabiliteit. Het kabinet acht het van belang dat de EU op een constructieve en daadkrachtige manier bijdraagt aan een oplossing, in goed overleg met betrokken partners. De HV zal de Europese Raad van 19-20 maart informeren over de discussie in de RBZ.

Migratie

De Raad besprak in een informele lunch over de toekomst van de Europese agenda voor migratie in aanwezigheid van de Eurocommissaris voor Migratie, Binnenlandse Zaken en Burgerschap, Dimitris Avramopoulos. De Commissaris vroeg aandacht voor de talloze menselijke tragedies die plaatsvinden op de Middellandse Zee en die naar verwachting zullen toenemen wanneer de weersomstandigheden verbeteren in de lente. De discussie bouwde voort op de uitkomsten van de JBZ-raad van 12 maart jl. en zal dienen als input voor de Europese Migratieagenda die binnen de Commissie wordt opgesteld. Hierbij gelden de vier prioriteiten van de agenda van Juncker als uitgangspunt: 1) versterking van het Europees asielbeleid, 2) creatie van een raamwerk voor legale migratie, 3) tegengaan van illegale migratie, 4) versterken van veiligheid aan de buitengrenzen van de EU.

De focus van de discussie lag op migratie vanuit noordelijk Afrika; een regio die als gevolg van de crises volgend op de Arabische lente gebukt gaat onder instabiliteit. Enkele ministers spraken meer specifiek hun bezorgdheid uit over de situatie in Libië. De regio heeft te maken met een lange geschiedenis als transitregio voor migratie en ondervindt de gevolgen van een diepgewortelde en grensoverschrijdende smokkeleconomie, beheerst door georganiseerde misdaad. Met name de zuidelijke EU-lidstaten riepen op tot urgentie gezien de grote inkomende migrantenstroom die ze ondervinden. De HV suggereerde de mogelijkheid een

gezamenlijke bijeenkomst van de RBZ en de JBZ-raad te organiseren, bij voorkeur nog voor de zomer.

Meerdere ministers, waar onder de Nederlandse, pleitten voor een beter geïntegreerde aanpak van de migratieproblematiek. Afbrokkelend maatschappelijk draagvlak in de EU voor instroom van asielzoekers en migranten, gecombineerd met zorgen over terrorisme en veiligheid en een toename van de toestroom van migranten, nopen in de ogen van meerdere ministers tot een kritische blik op de houdbaarheid van het huidige asiel- en migratiesysteem. Commissaris Avramopoulos presenteerde drie concrete ideeën: 1) het versterken van de banden tussen EU en landen van oorsprong, mede in het kader van regionale processen 2) bescherming van migranten en het verlenen van asiel aan hen die daarvoor in aanmerking komen moet centraal staan in het externe beleid ten opzichte van migratieroutes 3) mogelijkheden verkennen voor gereguleerde migratie, onder meer via mobiliteitspartnerschappen. Verder benoemde de Commissaris meerdere gebieden waarop actie was vereist, zoals de strijd tegen criminele netwerken, versterking van het grensbeheer, solidariteit met mensen in nood, beter gebruik van ontwikkelingssamenwerking, hervestiging, en een effectief terugkeerbeleid. Enkele voegden daar het tegengaan van smokkel en versterking van grensbewaking aan toe. Ook diende de relatie met terrorisme en terrorismefinanciering niet uit het oog verloren te worden.

Nederland verwelkomde de poging van de Commissie openingen te vinden voor vernieuwend beleid en acht het belangrijk, mede met het oog op een mogelijke gezamenlijke bijeenkomst van RBZ en JBZ-raad, te werken aan de hand van concrete voorstellen zodat een weloverwogen debat kan plaatsvinden gericht op resultaat. Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, toonden zich terughoudend ten aanzien van het idee van Commissaris Avramopoulos over gereguleerde migratie en de maritieme opties buiten FRONTEX.

Oostelijk Partnerschap / voorbereiding Riga-top

In navolging van de Gymnich-discussie over de Top van het Oostelijk Partnerschap (OP), die op 21 en 22 mei a.s. in Riga wordt gehouden, spraken de ministers hier tijdens deze Raad verder over. De ministers waren het erover eens dat de aankomende top plaatsvindt in een andere geopolitieke context dan de voorgaande toppen van het Oostelijk partnerschap.

HV Mogherini en Commissaris Hahn (EU-toetredingsonderhandelingen en Nabuurschapbeleid) gaven aan dat de Top de steun van de EU aan het OP moet onderstrepen. Zij benadrukten het belang van eigenaarschap voor het OP bij de zes partnerlanden (Armenië, Azerbeidjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland). De OP Top zou vooral in het teken moeten staan van consolidering en de implementatie van eerder gemaakte afspraken. Op de volgende onderwerpen moet voortgang worden aangejaagd: staatsopbouw, mobiliteit en people-to-people contacten, handelsmogelijkheden en connectiviteit. Het belang van tijdige ratificatie en notificatie door alle EU-lidstaten van de Associatieakkoorden – en de implementatie ervan – werd breed onderstreept.

Er werd aangetekend dat de verwachtingen bij sommige OP-partners voor deze Top hoog zijn, vooral ten aanzien van onderwerpen visumliberalisatie en een Europees perspectief. Commissaris Hahn merkte op dat ten aanzien van mobiliteit realiteitszin nodig is en verwees naar de voortgangsrapporten van de Commissie die voorafgaand aan de Top uitkomen. Verschillende ministers benadrukten dat landen aan alle vereisten moeten

voldoen om in aanmerking te komen voor visumliberalisatie. De Belgische Minister steunde dit namens de gehele Benelux. Een aantal ministers riep op tot een meer ambitieuze inzet van de EU, waarbij de EU de landen van het OP een Europees perspectief zou bieden dat verder gaat dan de Associatieakkoorden voor die OP-landen die dat ambiëren. Andere ministers, zo ook die van de Benelux, benadrukten dat het OP geen voorportaal voor EU-lidmaatschap is en dat de EU geen verwachtingen zou moeten wekken die deze niet waar kon maken. In de discussie werden verschillende thema's aangekaart die in aanloop naar de Top nader zullen worden besproken, zoals het belang van differentiatie tussen de verschillende partnerlanden, energiezekerheid en respect voor mensenrechten.

Oekraïne / Krim

HV Mogherini bracht namens de EU-lidstaten een verklaring uit over de Krim, één jaar na het illegale en illegitieme «referendum» en de daarop volgende illegale annexatie van de Krim en Sevastopol door Rusland. In de verklaring benadrukte de HV dat de EU deze annexatie niet erkent en deze flagrante schending van het internationale recht blijft veroordelen. De EU blijft een niet-erkenningsbeleid voeren, inclusief bijbehorende sanctiemaatregelen. In de verklaring spreekt de EU diepe bezorgdheid uit over de verslechterende mensenrechtensituatie op de Krim en roept om internationale mensenrechtenactoren volledige en vrije toegang te geven tot het gehele territorium van Oekraïne, inclusief de Krim en Sevastopol.

Naar aanleiding van de vraag van het lid Ten Broeke tijdens het AO RBZ op 11 maart over de mogelijke plaatsing van nucleaire wapens op de Krim maakt het kabinet van de gelegenheid gebruik Uw Kamer als volgt informeren. De illegale annexatie van de Krim vormt een ernstige schending van het internationaal recht en van het Boedapest memorandum. Het plaatsen van nucleaire wapens op de Krim zou dit nog ernstiger maken. Vanuit juridisch perspectief is een mogelijke plaatsing van Russische kernwapens op de Krim echter geen schending van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV). Het politieke effect op het NPV is echter ernstig, omdat door de schending van het Boedapest memorandum het vertrouwen in veiligheidsgaranties door kernwapenstaten, althans door Rusland, onder druk komt te staan. Deze garanties zijn een belangrijk instrument om proliferatie tegen te gaan. Overigens heb ik geen aanwijzingen dat Rusland voornemens is over te gaan tot het stationeren van kernwapens op de Krim. De Russische uitingen – op 11 maart door vice-minister Ryabkov en op 15 december jl. door Minister Lavrov – hebben betrekking op het recht dat Rusland zich voorbehoudt. Deze uitspraken zijn op zichzelf al een onwenselijke provocatie.

Bosnië-Herzegovina

HV Mogherini ging tijdens haar inleiding kort in op het door de Bosnische politieke leiders overeengekomen «*written commitment*» en de conclusies die de Raad naar aanleiding daarvan aanneemt. Met deze conclusies neemt de Raad het politieke besluit om de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAO) tussen de EU en Bosnië-Herzegovina in werking te laten treden. Het juridische Raadsbesluit daartoe zal tijdens een volgende Raad formeel worden aangenomen. De HV benadrukte dat implementatie van de SAO nu de hoogste prioriteit heeft.

Irak/Syrië/ISIS strategie

Tijdens de Raad werd de EU regionale strategie voor Syrië, Irak en de strijd tegen ISIS aangenomen op basis van de Gemeenschappelijke Mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger (d.d.

6 februari jl.). Hierover heeft geen discussie plaatsgevonden. De strategie dient als overkoepelende visie voor de gezamenlijke inzet van de EU-instellingen en de lidstaten ten aanzien van Syrië, Irak en de strijd tegen ISIS. Voor 2015 en 2016 wordt er 1 miljard euro beschikbaar gesteld uit het EU budget voor de uitvoering van de strategie. Daarnaast dragen EU-lidstaten ook via bilaterale kanalen bij. De Raad, EDEO en de Commissie gaan nu over tot gecoördineerde implementatie, onder meer via uitwisseling van *best practices* en informatie. De Raad, EDEO en Commissie zullen toezien op de implementatie op basis van halfjaarlijkse rapportages.